

日本の経緯からみた中国の環境関連の法律および制度

著者	北詰 恵一, 宮本 和明, キタヅメ ケイイチ, ミヤモト カズアキ, KITAZUME Keichi, MIYAMOTO Kazuaki
雑誌名	東北アジア研究
号	2
ページ	125-142
発行年	1998-03-31
URL	http://hdl.handle.net/10097/41019

日本の経緯からみた中国の 環境関連の法律および制度

北詰 恵一*・宮本 和明**

1 はじめに

中国では、経済が急激に発展しているとともに都市化も進展しており、早急に適切な対応をとらなければ、既に報じられている現状の環境問題がより深刻なものになっていくことは、様々な形で指摘されてきている。また、環境問題が国境を越えて国外へも大きな影響を及ぼすとともに地球規模の問題ともなっていることから、国土にして世界の7%、人口でみると世界の20%以上を占める中国の今後の動向は、隣国日本のみならず世界的な課題として注目すべきである。

中国が直面している公害問題の多くは、重化学工業に起因する大気汚染や水質汚濁等のいわゆる従来型のものであり、すでに他の先進国が経験している。また、都市化の進展や生活水準の向上に伴う新たな環境問題についても、現在先進各国が直面し、多くの経験を蓄積しつつあるものである。もちろん、他の先進国の経験は、社会環境や経済環境も異なる中国においてそのまま転用できないが、多くの示唆を与えてくれる。中国は、この意味で、他の先進国の経験を活かした有効な環境対策を講じて、いわゆる後発者利益を享受すべきである。

公害・環境問題に対して、成功例としても失敗例としても豊富な蓄積を持つ日本を例にとり、その経験から中国の今後の環境問題への取り組みの課題を整理することも有効である。これまでも、日本の経験に基づいた中国への環境問題への提案を行った研究〔井村・勝原編著 1996：267-278等〕や国連機関による提案などがあるが、その成果をふまえ、法体系や制度に特に着目しながら整理を再度行うことも重要である。環境問題は、国民や企業などの各主体の行動を規制、喚起、誘導していくことによって主に解決していくものであって、社会システムとして対応することが必要であるからである。このため、社会システムの基本的な要素としての法体系や制度に着目する視点が重要である。

本研究では、環境問題およびそれに対応する法体系や制度が各時代の社会的背景と密接に関連していることに着目し、両者の関係を整理した上で、中国における環境対策の今後の方向性を視野にいたした課題整理を行うことを目的とする。なお、このような観点からの整理であるため、公

* 東北大学大学院情報科学研究科

** 東北大学東北アジア研究センター

害・環境問題に関する法律・制度についての法学的なアプローチはここではとらないこととする。

2 日本における社会的背景と公害・環境関連法・制度の経緯

2.1 社会的背景からみた時期区分の考え方

日本における公害および環境問題は、その社会的背景と密接に関連してきた。各時代に社会が目指していたものや国民の意識が、他の問題と公害および環境問題との認識の格差、あるいは環境問題内での各項目間の優先順位に大きく影響しているといっても過言ではない。行政は、このような社会環境の流れを的確に把握し、長期的に見て最適な問題解決の方向性を定め、規制・誘導していく必要がある。従って、環境問題に対する政策の歴史は、社会背景とともに整理することが重要である。

日本の公害および環境問題を整理する上で、その社会的背景からみて次のように時期を分けて整理することができる。

- ① 富国強兵・殖産興業の時期（明治時代から1940年代前半まで）
- ② 戦後復興期（戦後から1950年代前半まで）
- ③ 高度成長期（1950年代後半から1960年代前半まで）
- ④ 高度成長の浸透による公害問題の多様化の時期（1960年代後半1970年頃まで）
- ⑤ 成長から安定指向への転換と「公害対策基本法」以降の時期（1970年代）
- ⑥ 環境問題への認識の高まりと問題の広域化の時期（1980年代以降）

これらの分類は、公害問題の主たる原因であった工業の成長段階と経済成長を続けた国土計画の進展段階とはほぼ一致する。日本国民の経済状況や生活を支えてきた産業が、軽工業から重化学工業を経て、加工組立産業へと成長したり、第二次産業から第三次産業へとシフトする過程で公害問題の内容が変化していくとともに、国土の利用状況が次第に都市へ集中し、環境問題の発生原因である工業地分布や生活の分布が変化していった。また、最近の時期区分においては、経済成長を続けてきた国民の意識が、単なる成長から安定や持続性などに価値を置くように変化してきたことも影響している。

2.2 時期区分別の社会的背景と環境問題に対する法体系および制度

（1）富国強兵・殖産興業の時期における公害問題への対応

日本の環境問題は、昭和の後半に至るまで公害問題と表現されてきた。問題の多くが、人間を取り巻く環境全体の中の問題としてではなく、人間生活との対立概念として捉えられてきたからと考えられる。公害の被害者はパブリックという意味での生活者であり、彼らが、公害原因者の

企業やそれを国策として支援する政府と対決する構図であった。彼らは、主に第一次産業に従事しており、主たる原因者である鉱工業とは、相容れない対立するものとして認識されていた。

この公害問題が、社会問題として最初に取り上げられたのは、鉱山による鉱害問題としてである。1880年頃からの栃木県足尾銅山の鉱毒事件および1885年頃からの愛媛県別子銅山の煙害事件が、重大であった。

特に、足尾銅山では、周辺の渡良瀬川における度重なる洪水とその後の魚介類の死亡、農作物への被害、農民の手足の指がただれるなどの被害がきっかけとなり、農民から足尾銅山への損害賠償請求問題に発展した。そして、この公害問題は、1973年に閉山となるまで、問題を広域化、深刻化させながら、断続的に続くこととなる。この公害問題の直接的な原因は、同銅山の排水処理が不十分であったことと、採掘のための坑木・薪炭用木材の急激な伐採、硫黄酸化物による樹木の生育の阻害による山の保水機能の低下などにより出水が激増したことなどである。しかし、この問題が長期化、深刻化した社会的背景には、当時の国策の基本方針である「富国強兵」、「殖産興業」がある。当時、銅は、日本全国に通信網をはりめぐらす通信用器材のために重要な材料であり、軍需も大きく、さらに、数少ない外貨獲得のための輸出資源であり、国の重要な生産物であった。このため、このような問題が発生しても、銅の採掘を簡単にやめるわけにはいかないと指摘されている〔柴田・松田 1992：46-58〕。結局、この問題の少なくとも初期の段階では、具体的な制度や法律としての対策は不十分であったし、1939年に無過失責任制度を盛り込んだ鉱業法の改正が行われた以降も、大きな被害をもたらすことになった。

この時期は、鉱山による鉱害問題以外にも、石炭を原料とする工場の都市部での増加などによる大気汚染問題や騒音、振動、污水問題などの各公害事件が発生している。しかし、この時期の社会全体の関心は工業の発展が中心であり、産業界、行政、地域住民のそれぞれの公害問題に対する意識が希薄であった。このため、法律や制度などの社会システムとしての環境対策に発展することはなかった。

（2）戦後復興期の公害対策

戦後復興期から1950年代前半にかけては、工業を中心とした経済・産業の建て直しと雇用の確保が重点に考えられた時期である。特に、東京や大阪および地方の大都市では工場および人口が急激に集中し、必ずしも都市計画が適切に行われなかったため、工場が住宅や商業地などの他の土地利用と混在するようになってきた。また、急激な都市化に、都市基盤の整備が追いつかない状況であった。公害問題は、都市住民と都市の工場という対立関係の中で、より顕著に認識されるようになった。都市住民は、地方の農村部よりも行政に訴えうるパワーを強く持ち、都市地方自治体も政策的な動きを取りうる行政力を持ち合わせていることから、上記のような社会的背景に対応した各地方自治体の公害問題に対する動きが活発となる。

この時期に、地方自治体は、工場公害を中心に相次いで法律を制定している。1949年の東京都による「工場公害防止条例」の制定に始まり、1951年に神奈川県、1954年に大阪府、1955年に福岡県が、それぞれ「公害防止条例」を制定している。特に、東京都の条例は、その実効性は別としても、市民の要望に基づいて地方公共団体が行った最初の公害防止立法として注目に値する。東京都は、同時期に工場以外の騒音やばい煙を規制する条例も制定している。

一方、この時期に国の行政は、対応が立ち後れていたといわざるを得ない。都市の生活環境が悪化したことに対応して、1955～1957年にかけて「生活環境汚染防止基準法案要綱」を作成したものの、関係各省庁や産業界等などの反対にあって、成立しなかった経緯がある。さらに、1962年によりやく成立した「ばい煙の排出の規制等に関する法律」では、既に存在していた地方公共団体の条例との責任分担を不明確にすることになる。逆に、1958年には江戸川の本州製紙の工場排水による漁業被害をめぐる漁民と工場との乱闘事件が発生し、急遽、後追いの、「公共用水域の水質の保全に関する法律」や「工場排水等の規制に関する法律」という、いわゆる水質2法が制定されている。

公害問題は、直接的な被害者の反対運動や要望がきっかけとなって社会問題化し、それに対応する形で、その対策がとられる傾向が強い。この時期においても、住民や漁民などの被害者からのアプローチが条例、法律の制定を実現させている。より住民に近い地方自治体の動きの方が、国よりもはやいのもこのためであろう。一方で、国による公害対策の動きは進まない状況となった。このため、個別の課題や限られた地域に対しては対応できるものの、年々複雑化する公害に対する総合的な対応や根本的な解決にはほど遠い状況であり、公害問題の基本的な解決は先送りされた状態となった。

（3）高度成長期と4大公害問題

1950年代後半からは、日本は高度成長期となり、多くの投資が重化学工業の生産基盤の整備や生産力の増強に向けられた。化学分野における新技術の進歩と石油エネルギーへの転換が、当時では予期できなかった大きな公害問題を産むことになった。また、直接の原因者である企業が高度成長を支える大企業である場合が多く、地元経済の担い手である彼らに公害責任を認めさせることは困難をきわめた。いわゆる4大公害問題は、この頃から発生している。

この時代の公害問題の特徴は、その発生源の特定と責任の所在の確定に多大な労力と時間を費やし、その間に問題を深刻化させてしまったことである。最初の化学公害事件である熊本県水俣病の場合、その原因は、化学肥料生産工程で触媒として使われた無機水銀がメチル化されて排出されたものが食物連鎖によって蓄積され人体に影響を及ぼしたためであるが、その複雑さ故に科学的に証明されることも困難であったし、直接の原因者である工場側にその責任を認めさせるほどに確実な因果関係を明らかにすることも多大な努力を必要とした。実際に、1953年に第1号患

者が発生してから（保険所の届出による公式確認は1956年）、1973年の裁判で原告勝訴の判決が下されるまで、約20年を要している。また、水俣湾内の漁業が再開されるのは、さらに20年以上も後の1997年である。

この時期から、被害者側の対立上の弱さが明確になってきた。加害者と被害者の対立構造が複雑化したことと、因果関係が高度で不明な場合が多いことが理由として考えられる。また、加害者が国家経済をも支える力を持っている大企業である場合、一般市民の力では抗しきれない状況も顕著になってきた。これは、もはや法律や制度などの社会システムとしての対応の必要性を示すものであった。

このような反省から、当時の公害裁判の判決は弱者である被害者に配慮したものとなっている。具体的には、企業側に対しては、

- ① 万全な公害対策措置と安全管理の義務が企業側にあること
- ② 公害の危険性がある場合は経済性を度外視しても措置を講じるべきこと
- ③ 公害等の影響について十分な事前調査を行うべきこと

などが指摘され、被害者側に対しては、

- ① 因果関係を厳密に科学的立証を行う必要がないこと
- ② 短期的な生活苦を理由に不当に低額な見舞金契約は公序良俗に反すること

などが指摘された。

この判決は、次のような意義を持っていると考えられる。

- ① 国民や行政から独立した権限を持つとされる司法として、公害問題に明確な指摘をしたこと。これは、社会システムとして捉えた場合、それぞれの権限のチェックアンドバランスが確保されることを意味し、システムとしての健全性を予想させるものである。
- ② 公害に対する様々な対応を義務として明示し、企業の経済活動に環境対策の必要性を盛り込んだこと。一般に、企業が公害対策を施すことは短期的にはコスト増につながる。本来は、長期的な視点にたてば結果的にコスト削減につながるものであるが、当時明確にそのことが意識されていなかった以上、このような罰則・規制による公害対策の促進は、次善の策として評価しうる。
- ③ 因果関係が不明であった場合の責任の所在をはっきりしたこと。公害問題は、社会変化によって時々刻々とその性格を変化させてきたため、因果関係が不明確なまま深刻化する可能性が高い。長期的に見れば公害問題を放置することは、社会的なコスト増につながるため、因果関係を明確にする事を待っていたのでは遅すぎる場合が考えられる。今回の場合、企業側がその責任を追うべきかどうかは別として、責任の所在を明確にし、迅速な問題対応を実現する社会システムとしたことが重要である。

（４）公害問題の多様化と「公害対策基本法」

1960年代の後半から、重工業を中心とした単一の産業構造からより多様化し、さまざまな業種の工業が発展してきた。このため、それらに起因する様々なタイプの公害問題が一気に噴出する。墨田川有機物汚染（1965年）、P C Bに汚染した米ぬか油による中毒事件（1968年）、大阪空港騒音問題の提訴（1969年）、田子の浦港の製紙工場排水によるヘドロ汚染（1970年）、光化学スモッグの発生（1970年）、瀬戸内海の赤潮大発生（1972年）など、高度成長が日本全体に浸透するに従って、様々な公害問題が日本全体に深刻な社会不安をもたらした。

このような背景のもと、国は総合的な対応を迫られた。国は、まず、1965年に、公害防止のための投資に対する好条件の融資や建設事業を専門的に担当する機関として「公害防止事業団」を設立している。これは、企業にとって直接的な経済メリットが少ない公害対策投資を進めることが目的である。さらに、1967年には、これまでの反省を踏まえ、環境政策の総合的枠組みを定めた「公害対策基本法」を制定した。この中では、環境基準を設定した計画的、総合的対策、予防措置を基調とする対応、公害発生源者の責任、国と地方公共団体の責務の明確化、などの基本原則を定め、さらに、公害の対象範囲も明確にしている。これによって、本格的な法制度の整備を行うことになる。例えば、1968年には、従来のもより排出基準が厳しく、自動車排出ガス規制をも盛り込んだ「大気汚染防止法」や「騒音規制法」を制定するとともに、公害の被害者救済の枠組みを決める「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」（1969年）、「公害紛争処理法」（1970年）などを相次いで制定している。さらに、1970年の第64臨時国会は公害国会と呼ばれ、「公害対策基本法」の改正と公害関係14法案の成立を行った。これらは、表1に示すように、日本の公害対策の全体像をほぼ確立するものであった。また、1971年7月には環境行政を専門に行う環境庁を発足させた。環境庁は、公害防止だけでなく自然保護も含めた環境問題全般について、基本的な政策の企画、立案、推進を行い、各省庁にまたがる行政行為を総合調整し、一元的に行うことを目的とする。なお、この時期の日本の環境行政は、諸外国の経験や動向を参考にしている。特に、同時期に設置されたアメリカの環境保護庁(EPA: Environmental Protection Agency)の考え方やそで行われる環境行政の手法については、影響を大きく受けているといえる。

このように、様々な公害問題が深刻化したのを受けて、多くの国民の働きかけや地方公共団体の先行した環境対策の後、ようやく国は、諸外国の経験もふまえながら、公害問題に対応する財源措置、法制度、機関をそれぞれ整備するかたちとなった。社会システムは、①行動の意義と基本方針の提示、②行動主体の組織化、③行動を裏付ける法・制度整備、④行動を支援する財源、技術等の確保、⑤継続性と改善を可能にする仕組みの確保、などによって一応の枠組みを備えることができる。総合的な取り組みによって、このようなシステムを構築するために、国の主体的な取り組みが不可欠であったといえることができる。

表1 公害国会における法律の制定・改正

制 定	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 公害防止事業費事業者負担法 海洋汚染防止法 人の健康に係わる公害犯罪の処罰に関する法律 農用地の土壌の汚染防止等に関する法律 水質汚濁防止法
改 正	公害対策基本法 道路交通法 騒音規制法 下水道法 農薬取締法 大気汚染防止法 自然公園法 毒物及び劇物取締法

(5)「公害対策基本法」以降の政策の進展

この時期は、高度成長に偏りがちであった国民の意識が、むしろ安定成長へと変化していく時期である。また、「ものの豊かさから心の豊かさへ」という言葉に代表されるように、産業や経済発展以外の生活や文化や環境などに関心が向けられ始めた時期でもある。ある程度枠組みができた環境対策に対しても、より具体的な効果を期待するようになってきた。

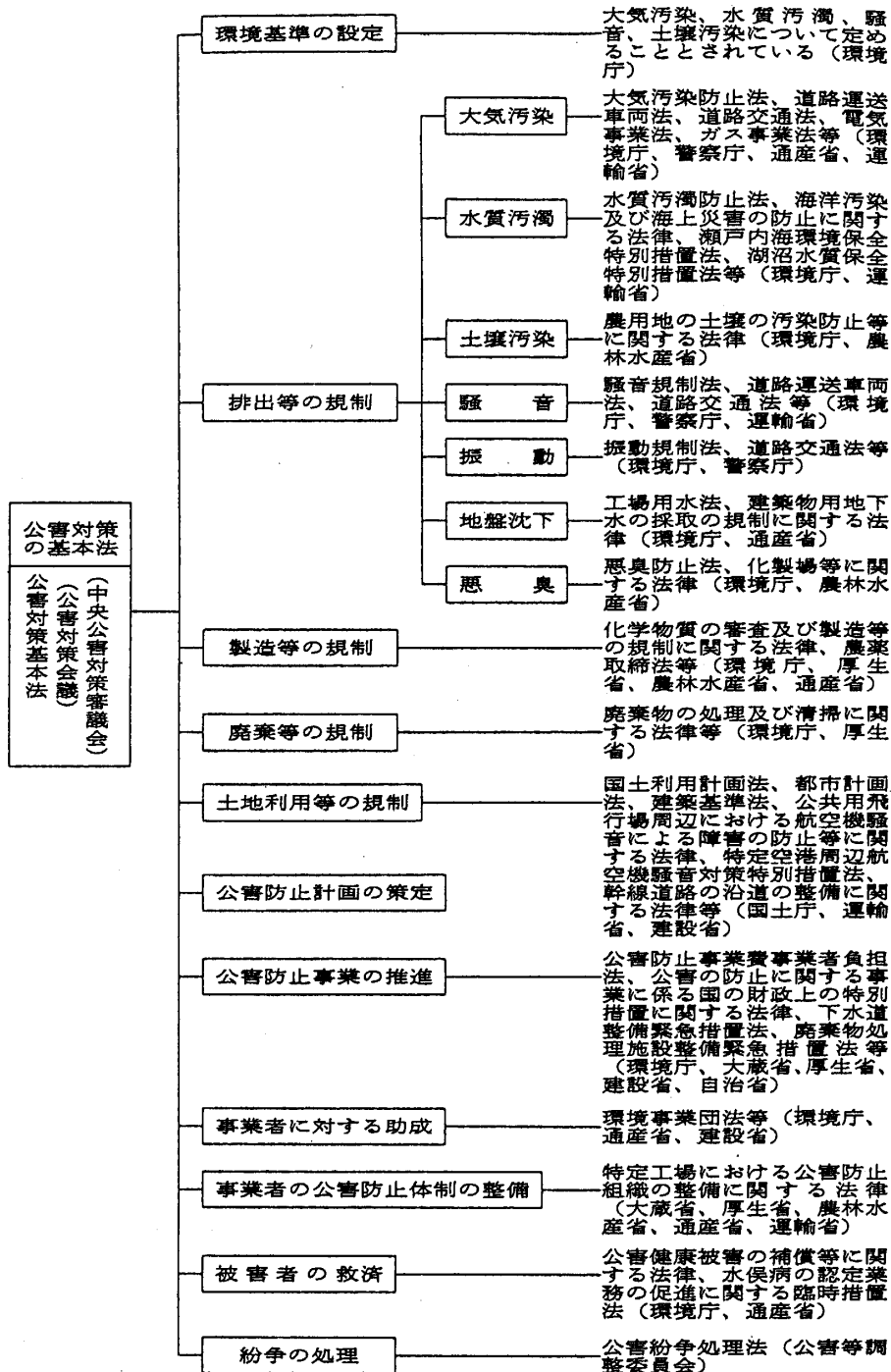
1970年の公害国会以降、環境庁を中心に環境行政が進展した。この経緯は、環境庁によって簡便にまとめられているので、これを基本に整理することとする〔環境庁企画調整局企画調整課編著、1996： 3-17〕。

まず、第一に、規制の充実、強化が進んだといえる。規制対象の拡大や、1974年の「大気汚染防止法」改正や1978年の「水質汚濁防止法」改正にみられる総量規制の導入などは、公害問題の多様化、特定地域への集中化に対応した規制の充実であり、「首都圏の規制市街地における工場等の制限に関する法律」や1990年における「スパイクタイヤ粉じんの発生の防止に関する法律」などでは、発生源そのものを抑えるような規制の強化を行っている。また、第二に、計画的対応が行われるようになった。例えば、湖沼の水質汚濁は複雑な汚染源によるため総合的な対応が必要となることから、1984年の「湖沼水質保全特別措置法」では湖沼水質保全計画、1990年の「水質汚濁防止法」改正では生活排水対策推進計画がそれぞれ制度化されている。さらに、大都市圏の窒素酸化物のようにその対応が物流合理化や公共交通機関の利用促進という多岐に渡る場合は、1992年の「自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法」で総量削減基本方針と総量削減計画が制度化されている。第三に、前述の4大公害訴訟における事業者の責任に関する司法判断を受けて、事業者の責任に踏み込んだ改正がなされた。特に、1972年の「大気汚染防止法」および「水質汚濁防止法」の改正では、加害者の過失の有無に関わらず損害賠償責任を果たすべきであるという無過失責任の考え方が導入された。そして、

第四に、健康被害補償や公害防止事業の制度化が進んだ。特に四日市公害訴訟判決は、行政上の公害補償制度確立の必要性を示すものであり、これを受けて、1973年には「公害健康被害補償法」、1987年には同法が「公害健康被害の補償等に関する法律」に改正され、健康被害補償および予防のための施策が行われるようになった。1970年の「公害防止事業費事業者負担法」では、公害対策に関する公共事業の費用を、程度に応じて原因者に負担させる仕組みが整った。

1970年以降における国の法制度の整備は、それ以前と比較して大きく進展し、現在では図1に

【図1】日本の公害対策の体系



(出典)「環境基準法の解説」(環境庁企画長政局企画調整課編著)(1996)

示すような体系がほぼできあがった。これ以降、少なくとも従来型の公害問題は、相対的におさまってきており、国の本格的な取り組みが、環境問題の解決に大きな役割を果たすことがわかる。特に、公害問題に対する加害者の責任の明確化や財源の確保などが、大きな進展の推進力となっている。

(6) 環境問題への拡大

1970年代後半以降は、経済成長も鈍化し、石油ショックや円高などを経験しながら、産業構造が一気に加工組立産業を経て電気・電子関連産業や第三次産業化していく時期である。既存の重厚長大型の産業による公害問題は相対的におさまり、一方で、大都市への人口集中による交通公害、都市内河川の水質汚濁、産業廃棄物や生活ゴミなど、いわゆる都市環境問題が深刻化してくる。また、地球温暖化やオゾン層破壊問題など、国際規模あるいは地球規模の環境問題が指摘されるようになってきた。国際的な取り組みも順次なされており、日本も国際社会の中で相応の役割を果たすことが求められた。公害問題から環境全体の問題として捉え直す必要が高まった。

国が行った、環境問題としての取り組みは、1977年の「環境保全長期計画」、および1986年の「環境保全長期構想」の決定に始まる。ここでは、人間を環境との枠組みの中で捉える理念が謳われている。そして、具体的には、その後、環境影響評価の推進、環境の質の向上に向けての施策推進、都市化・過疎化への対応としての通常経済活動や日常生活に起因する環境負荷軽減策、省エネルギー化・リサイクルの推進、国民参加による行政の展開など、これまでとは異なった政策の枠組みを取り始めた。

この中で、環境影響評価は特に重要であり、1972年の「各種公共事業に係る環境保全対策について」という閣議了解以降、個別法律で環境影響評価事例が蓄積されたり、地方公共団体での条例・要綱が制定されたりするなどの経緯はあったものの、国としての統一的なルールづくりは難航し、1984年の「環境影響評価の実施について」という実施要項の閣議決定まで待つことになる。この実施要項によって、実質的に国の事業に統一的なアセスメントを行わせることになり、アセスメントが全国的に定着した〔原科 1996： 138-151〕。しかし、日本は、先進国の中で、唯一環境アセスメントを法律として持たない国である。法律として整備することが、必ずしも必要条件ではないものの、アセスメント法がないことによって、その拘束力が統一的には地方自治体や民間の事業まで及ばないこと、行政サイドの裁量にゆだねられる範囲が大きいこと、問題が発生した場合に裁判で責任が明確化されないことなどの問題点を有している。また、アメリカなどの環境アセスメントと比較して、情報公開や住民参加の仕組みが無い問題点も指摘されている〔原科 1996： 138-151〕。

一方で、省エネルギーやリサイクルに関しては、1980年代後半になって大きく指摘されて以降議論が進み、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」の制定により規制の強化、助成措置の

創設、および1991年の「再生資源の利用の促進に関する法律」の制定と「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の改正によるリサイクル促進策が強化された。

また、省エネルギーやリサイクルなどは、いわゆる規制措置だけでなく、省エネルギー技術やリサイクル産業の企業化や育成などの、いわゆる正の経済インセンティブメカニズムの構築の重要性が認識されつつある。利益を追求する企業にとっての自然な経済活動が、そのまま環境維持や保護に向かうような社会システムづくりの必要性が指摘されている。

環境問題としての国の取り組みは、未だ緒についたばかりであり、試行錯誤を続けている。特に、都市問題に関わる環境問題は、その多くが未だ不十分な対応にとどまっている。従来は、特定の産業や工場が加害者であり、その特定の加害者を対象とすればよかったが、都市問題に関わる環境問題等は、これまで公害問題解決の原動力であった国民や一般市民がむしろ加害者の一員である場合が多く、問題のメカニズムも複雑である。国民参加型の行政や環境教育など、国民全体を巻き込んだ取り組みが求められるが、これらの方策が効果をあげるには、これからも長い時間を要するものと考えられる。

(7) 日本における社会的背景からみた環境法制度の経緯

日本における社会的背景からみた環境関連の法律および制度の経緯は表2のようにまとめることができ、その特徴として、大きく次の5点が指摘できる。

- ① 殖産興業や高度成長など、国策としての経済発展や国民的経済活動と密接に関連し、それらの負の外部効果として多く発生してきたことから、常に経済効率優先の考え方と対立してきた。このため、法整備は、重大事件の判決や被害者の反対運動などを受けて、後追いとならざるを得なかった。このことは、結果として、問題を深刻化、長期化させただけでなく、社会的にとっても、当該の企業にとっても、多大なるコストをもたらす結果となった。
- ② 各時代の先端技術や急激な発展に起因するものが多く、予想・予期できない環境問題に対して不確定な状況下での対応を迫られた。このため、責任の所在の確定や補償制度の枠組みを規定することが大きな問題であった。逆に、必ずしも科学的に証明できない因果関係下の公害・環境問題であっても、責任の所在に関する一定のルールを設けることができれば、そのルールが、裁判の判決の形であったり、国や地方自治体の制定する法律や制度であったとしても、それが問題への対応を進める鍵となる。
- ③ 公害・環境問題は、社会環境とともにその様相を変化させている。従って、一旦制定した法律であっても、改正を幾度も余儀なくされることになる。法律や制度は、本来は、それ

【表2】日本の環境関連法の経緯と関連する社会的背景

法律の公布・改正経緯		背景となる社会環境	
		1878 1885	足尾銅山鉱毒事件発生 別子銅山煙害事件発生
1939	「鉱業法」改正（無過失責任導入）		
1949	東京都「工場公害防止条例」公布		
1951	神奈川県「公害防止条例」公布		
1954	大阪府「公害防止条例」公布	1952 1953	ロンドンスモッグ事件 水俣病第1号患者発生
1955	福岡県「公害防止条例」公布	1955	イタイイタイ病確認
1956	「工業用水法」公布		
1958	「工場排水等の規定に関する法律」 「公共用水域の水質の保全に関する法律」公布	1958	江戸川工場排水による漁業被害をめぐって乱闘事件発生
1962	「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」公布	1960 1961	国民所得倍增計画 四日市ぜんそく患者多発
1965	「公害防止事業団」設立	1965	隅田川有機物汚染問題 新潟水俣病患者発見
1967	「公害対策基本法」公布		
1968	「大気汚染防止法」、「騒音規制法」公布	1968	PCB汚染の米ぬか油による中毒事件
1969	「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」公布	1969	大阪空港騒音問題で提訴
1970	「公害紛争処理法」公布 第64回臨時国会（公害国会）開催 公害関係14法制定・改正	1970	田子の浦港ヘドロ汚染問題 光化学スモッグ発生
1971	「悪臭防止法」公布 環境庁設置	1971	東京ゴミ戦争宣言 新潟水俣病裁判判決
1972	「大気汚染防止法」、「水質汚濁防止法」改正 （無過失責任導入）	1972	瀬戸内海赤潮大発生 四日市公害裁判判決 イタイイタイ病裁判判決
1973	「公害健康被害補償法」公布 「瀬戸内海環境保全臨時措置法」公布	1973	オイルショック 水俣病裁判判決
1974	「特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法」公布 「大気汚染防止法」改正（総量規制導入）		
1977	「環境保全長期計画」決定	1976	大坂空港騒音問題裁判判決
1978	「水質汚濁防止法」改正（総量規制導入）		
1984	「湖沼水質保全特別措置法」公布 （湖沼水質保全計画制度化）		
1986	「環境影響評価の実施について」決定		
1987	「環境保全長期構想」決定 「公害健康被害の補償等に関する法律」公布		
1990	「スパイクタイヤ粉じんの発生の防止に関する法律」公布 「水質汚濁防止法」改正 （生活排水対策推進計画制度化）		
1991	「再生資源の利用の促進に関する法律」 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」公布		
1992	「自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法」公布	1992	「国連環境開発会議」開催
1993	「エネルギー等の使用の合理化及び再生資源の利用の促進に関する臨時措置法」公布 「環境基本法」公布		

ほど高頻度に変更されるような性格のものではないが、公害・環境問題の主要因が、技術進歩の激しい産業であったり、変化の激しい都市化や生活スタイルであることから、基本的な考え方以外については、柔軟な対応が望まれる。

- ④ たとえ違反行為に対する罰則や環境対策の義務づけのような強制的なものであっても、環境負荷を発生させる主体の行動に対して環境を維持するコストを明確にすることは、環境問題への取り組みを進展させることにつながった。また、公害・環境対策が、各主体にとって短期的には利益を生まないものであったことから、公的な財源措置は、有効なインセンティブとなった。このような方法が望ましいかどうかは別として、経済的なインセンティブの効果は大きなものがあるといえることができる。
- ⑤ 被害者や市町村などのいわば下からの訴えが環境問題に関する法律や制度の整備を推進する原動力となった。これは、公害・環境問題が、局所的であったり、地域的であったりした場合に一定の解決につながった。しかし、一方で、問題が広域化、複雑化する中で、国が主体的に総合的な法律および制度整備を行う必要が生まれ、その後は、国による全体の法的効力が増したと考えられる。

3 中国における環境関連の法律および制度の動向

3.1 時期区分の考え方

中国の環境問題に対する取り組みを時期区分する場合、既存研究間で若干の違いがあるものの、基本的には、「全国環境保護会議」をベースにした時期区分が行われている〔片岡 1997： 15-49〕、〔井村・勝原編著 1996： 47-74〕、〔中国研究所編 1995： 61-114〕。中国の環境関連の法律および制度を見る場合、もちろん社会環境変化との関連を捉える必要があるが、より大きな特徴として、国家主導の法律および制度整備であった点を考慮する必要がある。世界的な環境対策への取り組みの進展に対応して、中国は、独自の取り組みを進めてきた。従って、時期区分を行う上では、これまで主体的に法律および制度の整備を進めてきた「全国環境保護会議」を各時期の起点とすることが最も自然である。

(1) 環境政策の試行錯誤の時代

中国の環境関連法の形成は、1973年の「第1回全国環境保護会議」が原点となっている。これ以前には、1956年の「工場安全衛生規則」や「工業企業設計暫定衛生基準」、1957年の「中華人民共和国水土流失防止暫定要綱」などがあるが、当時の工業・農業生産量がそれほど多くないことから、環境汚染そのものが顕在化していなかった。しかし、1972年頃に、大連湾等での赤潮発

生、官庁ダムの魚の異臭事件などを契機に、環境対策への認識が高まっていった。1973年以降の時期は、環境対策について未経験であるなかで、試行錯誤を経ながら、国家が主導してそれ以降の大きな方針を決めていった時期である。特筆すべきことは、1978年に、「中華人民共和国憲法」を改正し、環境保護規定を盛り込んでいることであり、中国の基本国策としてその後の法整備の基礎を築いていることである。欧米諸外国や日本が、主に国民や地方自治体からの推進力で環境関連の法律および制度整備が行われていった経緯とは異なる点で重要である。これは、中国の国家体制の特質に起因するものであると考えられるが、逆に言えば、諸外国において様々な公害事件や訴訟を通じて、各地域や現実の状況に即した解決策を模索していった過程があるのに対して、概念が先行したようにうかがえる。後に、法律や制度の実効性に疑問が投げかけられるひとつの要因といえることができる。

また、基本的な方針と政策については、翌1979年に制定された「環境保護法（試行）」からはじまるといえる。ここで、中国の環境管理の思想的な原則である「汚染者処理」の原則が提示された。また、ここでは、野生動植物や風景や生活居住区環境などの非常に幅広い環境に対する概念規定や、設計・建設・操業に関して公害防止設備を同時に考慮するというような「三同時の原則」や、環境アセスメントの明文化など、少なくとも概念的にはかなり環境問題につっこんだ形での記述が見られる。

（2）環境政策の方針と目標の明確化

1983年「第2回全国環境保護会議」の頃は、急激な経済発展とともに、環境問題が顕在化してきており、法制度の面でも具体的な対応が望まれた。この会議で、環境保護が国の基本政策であることを打ち出し、その方針と環境管理強化と2000年までの環境保護目標を提示している。また、環境汚染防止、自然資源の保護、有害・有毒物質の制御、国土整備や環境管理に関わる各分野での法律や条例が相次いで制定されている。この時期に、ほぼ法律などが出そろった。経済発展の水準は日本をはじめとする諸外国とは異なるものの、経済の急激な発展とともに、従来の農業を中心とした単一の産業構成から、少なくとも限られた地区では多様な産業形態が発生し、それに伴って多様化する公害・環境問題への対応が迫られ、法律および制度整備が一気に進んだ点は共通している。

（3）環境保護法の制定

1989年「第3回全国環境保護会議」において、試行されていた「環境保護法」が正式な法律として制定され、現在までの環境関連法体系の基本となっている。そこでは、8つの制度が示されている。すなわち、①環境影響評価制度、②「三同時」制度、③汚染物質排出費徴収制度、④環境保護目標の責任制度、⑤都市環境総合整備に関する定量審査制度、⑥汚染物質の集中処理

制度、⑦汚染物質排出登記・許可証制度、⑧期限付き汚染防除制度、である。環境影響評価制度は、1979年以来からある項目で、中国の環境行政における歴史は古い。これに基づき、環境影響評価の範囲や内容、審査、認可方法などを定める法律や規定が制定されている。「三同時」の原則も当初から盛り込まれた考え方であり、前述の通り、設計・建設・操業の各段階で、本来の施設と同時に公害防止設備を設計、施工、操業するというものである。ここでは、環境影響評価の認可主体の許可を完成段階とその後においても必要とするというような、より厳しい内容にしている。汚染物質排出費徴収制度も当初からある考え方であり、汚染物質排出者が排出する汚染物質の種類、数量及び濃度に基づき一定の費用を支払うものである。これらの費用は、各企業の環境対策の財源となっている。今日では、汚水、廃ガス、固体廃棄物、騒音、放射性廃棄物の5種類73項目の汚染物質に対して徴収するにまで発展している。また、他の5つ制度をみると、環境保護目標の責任制度は、地方自治体や企業に対して計画的に一定期間内に環境保全の責任を持たせるもの、都市環境総合整備に関する定量審査制度は、都市の環境質や汚染処理状況や環境基盤施設を指標化して点数評価するもの、汚染物質の集中処理制度は、区域単位の改善を目指した環境対策の重点化策、汚染物質排出登記・許可証制度は、汚染排出者を直接的に管理するもの、期限付き汚染防除制度は、区域、業種、個別単位でそれぞれ汚染防止を期限付きで命じるものである。いずれも、単なる汚染発生源対策から、より広範囲にかつ具体的拘束力を目指した制度であるといえる。

このように、基本的な法制度としては、非常に高度な要素を多く含んでいる。責任の所在と負担の明確化、財源の措置、具体的な目標の設定、実施方策の具体的方針の明確化、管理方法の提示など、盛り込まれている考え方は先進的である。

中国の法制度整備は、国家が主導して、わずか20年ほどで急激な進歩を見せ、現在では、表3に示すようにかなりの程度進歩的な体系となっている。しかし、中国における環境問題は、やはり深刻であり、法律および制度の実効性に疑問を指摘する声も多い。

中国の環境に関する法律および制度について、その特徴をまとめると、以下のようになる。

- ① 中国は、環境に対する負荷量が日本のその1/10程度であるにもかかわらず、少なくとも法体系としては、世界においても先進的なものを持っている。わずか10～20年程度で、多様な分野に対して国の基本方針や明確な責任の所在の規定や具体的方策や財源措置などを盛り込んだ法整備が進んだ。
- ② 中国では、憲法で環境に対する姿勢が示されている点が特徴的である。これは、他の国と異なり、国が主導となって環境対策に取り組んでいることの現れである。一方で、欧米・日本などで地方自治体が先行して各地の問題に対応したきめ細かな法整備がなされているのに比較して、中国での地方部での独自の取り組みは必ずしも明確ではない。国家主導の総合的な対策はもちろん必要であるが、国土環境が多様で地域間格差の大きい中国におい

【表3】中国環境関連法・条例・規定等の経緯

70年代	1973	「環境の保護と改善に関する若干の規定」
	1979	「環境保護法（試行）」
80年代	1982	「排污費徴収暫定弁法」 「海洋環境保護法」 「憲法」
	1983	「全国環境観測管理条例」 「環境保護標準管理弁法」 「海洋石油探査開発環境保護管理条例」 「船舶の海域污染防治管理条例」
	1984	「水污染防治法」 「徴収した基準超過排污費財務管理と会計計算弁法」 「環境保護資金ルートに関する規定」 「郷鎮、街道企業の環境管理を強化することに関する規定」
	1985	「海洋廃棄物投棄管理条例」 「資源総合利用の展開に関する若干の問題に関する暫定規定」
	1986	「建設項目環境保護管理弁法」 「土地管理法」 「建設項目環境影響報告書の審査承認権限問題に関する暫定規定」
	1987	「建設項目環境保護設計規定」 「都市放射性廃棄物管理弁法」 「都市ばいじん規制区管理弁法」 「大気污染防治法」 「環境汚染と破壊事故の報告に関する暫定弁法」
	1988	「水汚染物排出許可証管理暫定弁法」 「污水处理施設環境保護監督管理弁法」 「污染源治理専用基金有償使用暫定弁法」
	1989	「環境騒音污染防治条例」 「環境保護法」
90年代	1990	「放射環境管理弁法」 「陸源汚染物が海洋環境を汚染し害することを防止する管理条例」 「海岸工程建設項目が海洋環境を汚染し害することを防止する管理条例」
	1991	「水土保持法」 「環境保護行政処罰弁法」
	1994	「自然保護区条例」 「建設項目環境保護施設竣工検査管理規定」
	1995	「淮河流域污染防治暫定条例」 「大気污染防治法」（改正法） 「固体廃棄物法」
	1996	「廃棄物輸入環境保護管理暫定規定」 「水污染防治法」（改正法）

ては、各地方における個別の対応が必要となると考えられる。

- ③ 法律および制度に盛り込まれている考え方が先進的であるにもかかわらず、現実の中国の各都市における公害の状況が深刻である。法律および制度の実効性について多くの疑問が投げかけられている。公害発生主体の多くが小規模で非効率な郷鎮企業であったり、統一的な制度では多様な形態に対応できなかったりすることが原因と考えられている。

4 日中比較からみた中国の今後と望まれる環境対策

日本と中国では、その時代背景や社会的背景が異なるものの、中国の今後の発展を考えた場合、日本と類似した環境問題が深刻化することが予想されることから、その関連法制度を比較することは重要である。中国の今後の経済発展や都市化の進展などをふまえた上で考えると、前節までで整理した日本と中国の環境関連法の整理から、次のようなことがいえる。

- ① 中国の経済発展や都市化の進展は、日本がかつて経験したものよりも急激なものとなる可能性が高く、日本が経験した重厚長大産業からいくつかの産業構造転換、都市集中による機能混在による公害問題の深刻化などは、非常に短期間に発生する。法律および制度のより具体的な点については、その制定および改正の速度が追いつかない可能性が高い。逆に、これらのことは、諸外国ですでに経験済みの内容も多いことから、徹底した諸外国の経験のレビューを行い、柔軟なシステムによって法律および制度の体制を形作っていくことによって、急激な社会構造変化に追いつくようにしていくことが重要である。これは、法律および制度が後追いであったことによって、社会や企業が不当に高いコストを支払わなければならなかった日本の経験から特に強調されるべきである。
- ② 中国の法律および制度整備が国家からの整備であったことから、各地区や現実の状況に即したきめ細かな社会システムとなっていない。日本では、具体的な公害事件や訴訟および被害者に近い地方自治体の取り組みが、公害対策促進の枠組みを形成する原動力となったことを考慮すれば、中国においてすでに提示されている国家としての基本方針を、より具体的なものとして地方に適用していくための仕組みを作っていくことが、社会システムの実効性を高める上で重要である。特に、日本において経験した都市化の進展や生活水準の向上による新たな都市環境問題に対しては、その特性に応じた各地方および都市における取り組みが有効であった。今後、中国においてさらに進むであろう都市化および生活水準の向上による環境問題の構造変化は、これまでの中国の環境政策の取り組み方向では対応しきれない可能性が高い。
- ③ 中国においても市場経済を中心とした経済メカニズムが指向されはじめた。経済的なインセンティブが環境対策・維持に有効に働く可能性が高い。すでに示されている「三同時の原則」や「排污費」などの環境対策・維持コストの明確化手法は重要であるが、これはいわゆる負のインセンティブメカニズムである。中国のこのような制度の実効性については、例えば「排污費」を支払った方が公害対策を実効するより経費が安いなどの指摘がされることがある。規制や禁止措置などの負のインセンティブメカニズムは、必ずしもきめ細かな対策となりにくい。むしろ、各主体の利益追求行動が自然に環境を維持・保護していく方向に向くような社会システムの構築が必要である。そのためには、環境コストの明確化や消費者としての国民環境意識の向上やリサイクルシステムの確立などが重要となる。

本研究では、日本の社会的背景と公害および環境に関する法律・制度の経緯の関係を整理し、中国の法律・制度の特徴をふまえながら、日本の経験をふまえての、この後の中国の環境対策のあり方をまとめた。もちろん、社会的背景との関連の視点以外にも、国民意識の問題や技術的な課題や財政問題や政治的な要因および国際的な関係の中での取り組み課題など、複雑で多様な課題の中で環境問題を議論する必要があることは言うまでもない〔宮本・北詰 1998〕。しかし、環境問題は、社会が作り出すものであり、社会が解決すべきものであることを考えると、適切な社会システムの構築がきわめて重要であると考えられる。

なお、本研究は、国際連合地域開発センター（UNCRD, 1997）による共同研究「地域開発における開発政策と管理に関する日中比較研究」（代表：中村英夫運輸政策研究所長）において、宮本・北詰が担当した部分を基に、科学研究費補助金（萌芽的研究 09878110）を受けて東北アジア研究センターの共同研究「東北アジアにおける交通環境とその社会意識の変遷からみた環境価値評価」の一環として発展させたものである。研究に際して、UNCRDの共同研究参加者、特に、中国国家発展研究センター室長の林家彬博士には、資料提供をはじめ貴重な意見を賜った。以上、ここに謝意を表する次第である。

【参考文献】

THE WORLD BANK 1997

China's Environment in the New Century (Clear Water, Blue Skies): Washington D.C.,
THE WORLD BANK

井村秀文・勝原健編著 1995

『中国の環境問題』。東京：東洋経済新報社

片岡直樹 1996

『中国環境污染防治法の研究』。東京：久留米大学法政叢書

環境庁企画調整局企画調整課編著 1996

『環境基本法の解説』。東京：ぎょうせい

国際連合地域開発センター（UNCRD）編 1997

『地域開発における開発政策と管理に関する日中比較研究』。第6章「環境」。名古屋：国際
連合地域開発センター

柴田徳衛・松田雄孝 共著 1992

『公害から環境問題へ』。東京：東海大学出版会

中国研究所編 1995

『中国の環境問題』。東京：新評論

野村好弘・作本直行編 1997

『発展途上国の環境政策の展開と法』。 東京：アジア経済研究所

原科幸彦 1996

『環境アセスメント』。 東京：財団法人 放送大学教育振興会

宮本和明・北詰恵一 1998

「日本との比較からみた中国の環境問題の現状と課題」。 仙台：東北アジア研究センター